

Tomasz Kapuśniak

Proces adaptacji reżimu o rozbrojeniu konwencjonalnym w Europie

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 11, 9-25

2004

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

TOMASZ KAPUŚNIAK

Proces adaptacji reżimu o rozbrojeniu konwencjonalnym w Europie

The Process of Adaptation of Conventional Disarmament Regime in Europe (CFE)

UWAGI WSTĘPNE

Rzymska maksyma: „chcesz pokoju, szykuj się do wojny”, nader głęboko zakorzeniła się w świadomości Europejczyków. Przez dwa tysiąclecia niewielu śmiałków podważało jej słuszność, a społeczeństwa trwoniły siły i środki na kampanie wojenne. Dopiero najnowsze lata przyniosły zmianę ustalonego przez tradycję sposobu rozumowania i, co ważniejsze, postępowania. Okazuje się, iż możliwe jest współistnienie bez wojny. Wprawdzie do ideału daleko i źródła konfliktów nadal istnieją, to jednak przekonanie, iż kooperacja jest lepsza niż konfrontacja, staje się powszechniejsze wśród coraz szerszego grona Europejczyków.

Po zakończeniu zimnej wojny powstała nowa sytuacja strategiczna na kontynencie europejskim. Przesłanki, zasady gry, a co ważniejsze, aktorzy sceny politycznej są inni, aniżeli wcześniej. Dlatego też myślenie o bezpieczeństwie uległo zmianie. Międzynarodowe bezpieczeństwo, a w szczególności wojskowe, zajmuje inne miejsce i spełnia odmienną rolę obecnie. Reżim kontroli zbrojeń konwencjonalnych w Europie został wynegocjowany w schyłkowej fazie zimnej wojny. Toteż jego struktura odpowiadała istniejącej wówczas strukturze stosunków międzynarodowych. Wydarzenia, jakie zaszły w latach 1989–1990 oraz wykonywanie postanowień reżimu spowodowało, iż konieczna była adaptacja tegoż porozumienia do nowych warunków bezpieczeństwa, co nastąpiło podczas

¹ Ang. *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe* (Traktat o rozbrojeniu konwencjonalnym w Europie).

szczytu Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), w Stambule w 1999 roku. Należy dodać, iż nie bez znaczenia jest fakt, iż reżim CFE¹ został wynegocjowany w ramach Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE), gdyż to właśnie ta konferencja/organizacja współtworzyła i współtworzy instytucjonalny system bezpieczeństwa w Europie, oprócz NATO i Unii Europejskiej. Dlatego też podjęcie rokowań rozbrojeniowych wynikało z pojawienia się wśród decydentów państw – członków KBWE, świadomości o konieczności zajęcia stanowiska wobec problemów i zagrożeń, jakie pojawiły się na kontynencie europejskim. Reżim CFE jest zatem wyrazem poszukiwania mechanizmów kooperacyjnych zachowań i sterowania środowiskiem międzynarodowym w warunkach braku centralnego ośrodka sterowania. Odpowiedzią na rodzące się zagrożenia, po upadku zimnej wojny, jest pojawienie się instytucji międzynarodowych w postaci reżimów – czego przykładem jest CFE.

Niniejsze studium to przede wszystkim analiza przyczyn adaptacji Traktatu CFE z punktu widzenia teorii reżimów międzynarodowych. Z uwagi na ograniczone rozmiary nie wyczerpuje ono tematu, lecz stara się wyjaśnić czynniki, które spowodowały urzeczywistnienie tego procesu. Uzasadnieniem takiego wyboru tematu jest próba odpowiedzi na pytanie dotyczące organizacji kooperacyjnych zachowań w poliarchicznym środowisku międzynarodowym w warunkach jego decentralizacji, wynikającej z istnienia scentralizowanych państw przy jednoczesnym braku centralnego ośrodka sterowania. Warunki, w jakich jest możliwa współpraca, zależą od rozwoju instytucji międzynarodowych, gdzie znaczącą rolę odgrywają reżimy. Problem ten obejmuje przedstawienie rozważań teoretycznych w celu wyjaśnienia istoty i specyfiki reżimów międzynarodowych. W odniesieniu do samego Traktatu CFE dotyczy mechanizmu, który spowodował, iż reżim został zaadaptowany do nowej sytuacji międzynarodowej na kontynencie europejskim oraz wzmocnił poczucie bezpieczeństwa konwencjonalnego na arenie międzynarodowej.

ISTOTA I SPECYFIKA REŻIMÓW MIĘDZYNARODOWYCH

ISTOTA REŻIMÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Z pojęciem „reżim międzynarodowy” (*international regime*) w nauce o stosunkach międzynarodowych spotykamy się dopiero w latach siedemdziesiątych XX wieku.² Samo pojęcie wywodzi się z nauki prawa międzynarodowego, gdzie było stosowane w latach dwudziestych XX wieku. Mówiąc natomiast generalnie o teorii reżimów międzynarodowych, należy zauważyć, iż wywodzi się ona

² A. Hasenclever, P. Mayer, V. Rittberger, *Theories of International Regimes*, Cambridge 1997, s. 1.

z teorii zależności wzajemnych (*interdependence theory*).³ Za twórcę terminu „reżim międzynarodowy” uważa się Johna Ruggiego (1975 r.), który rozumiał go jako: zespoły wzajemnych oczekiwań, które są wyrażone w postaci reguł, regulacji, planów, w zgodzie z którymi przebiega proces alokacji organizacyjnej energii i finansowych zasobów uczestników stosunków międzynarodowych.⁴

Ponawiane pojęcie możemy porównać do terminu „hegemonicznej stabilności”, którego użył R. Keohane w 1984 r. Jego publikacja *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, zaliczana do ważniejszych podejmujących temat reżimów międzynarodowych, traktuje o problemach ładu światowego. Zauważył on, że państwa podejmują współpracę w poliarchicznym środowisku międzynarodowym jako rodzaj transakcji, niezależnie od tego, czy mają one kooperacyjny, czy konfliktowy charakter. Pozwala to znaleźć rozwiązanie pozytywne najbardziej złożonego problemu międzynarodowego, jednocześnie wyłączając użycie siły. Podczas negocjacji państwa zgadzają się na pewne reguły, gdyż nie mogą w pełni kontrolować sytuacji. Zakładają jednocześnie, że lepiej jest przestrzegać owych reguł, ponieważ to zabezpiecza interesy państw mocniej, aniżeli w przypadku gdyby tych reguł nie było.⁵

Zagadnieniami reżimów międzynarodowych zajmowali się najwcześniej D. Puchala i R. F. Hopkins⁶. Problematykę tę podejmowali także: R. Keohane⁷, O. R. Jung⁸, S. D. Krasner⁹, A. A. Stein¹⁰, F. Kratochwil, J. G. Ruggie¹¹, a w ostatnim okresie V. Rittberger, R. Powell i A. Wendt.

Pomimo iż termin „reżim międzynarodowy” użyto w 1975 r., to do tej pory nie ma jednej, powszechnej definicji, która oddawałaby specyfikę tego pojęcia. W literaturze angielskiej występują określenia – od takich, które bardzo szeroko pojmują reżimy międzynarodowe, do deskryptywnych, które wręcz opisują mechanizm funkcjonowania reżimów. Natomiast w literaturze polskiej występuje niewiele prób konceptualizacji tego pojęcia.

³ Zaliczamy je do cząstkowych koncepcji teoretycznych. Por.: J. Kukułka, *Teoria stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2000, s. 106 i 112.

⁴ J. Ruggie, *International responses to technology: Concepts and trends*, „International Organization” 1975, vol. 29, s. 569.

⁵ R. O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton 1984, s. 70–75.

⁶ D. Puchala, R. F. Hopkins, *International regimes: Lessons from inductive analysis*, „International Organization” 1982, vol. 36, s. 246.

⁷ R. O. Keohane, *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*, Princeton 1984.

⁸ O. R. Young, *International regimes: Problems of concept formation*, „World Politics” 1980, nr 3, vol. 32.

⁹ S. Krasner, *International Regimes*, Ithaca 1983.

¹⁰ A. Stein, *Coordination and collaboration: Regimes in an anarchic world*, [w:] S. Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca 1983.

¹¹ J. Ruggie, *International responses to technology: Concepts and trends*, „International Organization” 1975, vol. 29.

Najpopularniejszą i najpowszechniej znaną definicję reżimów międzynarodowych zaprezentował S. Krasner (1983 r.). Zgodnie z jego poglądami reżimy to: zasady (*principles*), normy (*norms*), reguły (*rules*) i procedury podejmowania decyzji, wokół których aktorzy oczekują zbieżności w danej sferze stosunków międzynarodowych (*decision-making procedures*).¹²

Zasady (*principles*) wyznaczają ogólnie zjawiska, do których państwa powinny dążyć. Określają, jak wygląda rzeczywistość obecnie i wyznaczają, jak ma ona wyglądać w przyszłości, w wyniku funkcjonowania reżimu. Zasady zawierają sformułowania bardzo ogólne, które rysują cele, do których państwa mają dążyć. Normy (*norms*) natomiast stanowią fundament dla każdego reżimu międzynarodowego. Według Krasnera są one standardami zachowania, definiowanymi w postaci praw i obowiązków. Państwa – strony reżimu mają wyznaczone ogólne kierunki postępowania. Reguły (*rules*) zaś są ściśle powiązane z normami. Wyznaczają one już ściślej prawa przysługujące państwom i obowiązki, jakie z nich wynikają – stanowią ścisły obszar reżimu międzynarodowego.

Ostatnim elementem wymienionym przez Krasnera są procedury decyzyjne (*decision – making procedures*). W większości mówią o procesie podejmowania decyzji i procesie implementacji (wykonywania) reżimu. Określają przeważnie reguły techniczne zawarte w reżimie.

Dzięki tej definicji można zrozumieć mechanizm powstawania reżimów, co skłania państwa do podejmowania kolektywnych zachowań, wiedząc o tym, że państwa w swych postępowaniach i decyzjach kierują się kryterium racjonalności. Wielu autorów zarzuca S. Krasnerowi, iż niezbyt precyzyjnie wyjaśnia wszystkie elementy tworzące reżimy. W zetknięciu ze środowiskiem międzynarodowym założenia, z których wychodzi S. Krasner, mogą ulec zmianie. Nie jest to definicja doskonała i nie wyczerpuje złożoności pojęcia reżimów międzynarodowych.

Najistotniejsze w definiowaniu reżimów są, jak wskazują A. Hasenclever, P. Mayer, V. Rittberger, dwa elementy. Pierwszy element określa, iż reżimy są międzynarodowymi instytucjami i powinny być postrzegane jako takie, drugi natomiast, że reżimów międzynarodowych nie możemy utożsamiać z organizacjami międzynarodowymi. Można wskazać pewne podobieństwa, lecz występują zdecydowane różnice, jak np. to, że reżimy regulują jedynie wąskie obszary stosunków międzynarodowych, a organizacje wręcz przeciwnie, dążą do jak najszerszego wpływu na środowisko międzynarodowe.

Zastanawiając się nad istotą reżimów międzynarodowych, dostrzec należy, iż stanowią one formę zinstytucjonalizowanej współpracy międzynarodowej, choć całkowicie różną od współpracy pomiędzy rządami, organizacjami międzynarodowymi i innymi podmiotami. W ten sposób reżimy postrzega S. Krasner.

¹² S. Krasner, *International Regimes*, s. 2.

Natomiast J. Ruggie istotę reżimów widziała w kolektywnych działaniach, które przybierają postać instytucjonalną.¹³ Według A. Steina istota reżimów polega na tym, że nie prowadzą one do zmiany w kalkulacjach, ale wprowadzają zmianę w kryteriach, dzięki którym instytucje mogą podejmować wspólne decyzje.¹⁴ Istota reżimów zdaniem O. Younga sprowadza się do tego, iż są to instytucje społeczne, które obowiązują w określonych obszarach stosunków międzynarodowych.¹⁵

Przedstawione koncepcje ujmowania istoty reżimów międzynarodowych są słuszne. Jak wskazują powyżsi autorzy, są to instytucje, które służą podejmowaniu wspólnych działań w poliarchicznym środowisku międzynarodowym. Dzięki reżimom dochodzi do współpracy i łagodzenia napięć pomiędzy państwami, nie zaś do rywalizacji między nimi. Należy stwierdzić, iż najważniejsza jest właśnie kooperacja, czy też ujmując to za R. Keohanem, kolektywne zachowania w analizowaniu reżimów międzynarodowych.¹⁶ Przywołując przedstawione stwierdzenie R. Axelroda, który zastanawiał się, czy istnieją warunki współpracy w świecie egoistów bez centralnej władzy sterującej,¹⁷ możemy wskazać, iż państwa, kierując się w swych postępowaniach racjonalizmem, są zdolne do zachowań kooperacyjnych. Reżimy tworzą reguły postępowania dla państw w poliarchicznym środowisku międzynarodowym. Zdaniem A. Steina reżimy powstają tylko wówczas, gdy decyzje państw są wspólne, a nie niezależne (rozbieżne). Pomagają przezwyciężyć problemy związane ze współpracą, przy jednoczesnym braku centralnej władzy w środowisku międzynarodowym. Reżimy nie powstają tam, gdzie państwa są zdolne wypracować kompromis na podstawie niezależnych decyzji.¹⁸ Należy zaznaczyć, że reżimy są strukturami, które stoją pomiędzy państwami, a nie nad nimi. Też nie możemy, zdaniem R. Keohana stwierdzić, że reżimy nie są quasi-rządami, które sterują stosunkami międzynarodowymi.¹⁹ W opinii S. Krasnera reżimy możemy postrzegać jako zmienne interweniujące, które przyjmują pozycję pomiędzy zespołem uwarunkowań przyczynowo-skutkowych (np. układ sił i interesy poszczególnych podmiotów), a zachowaniami państw i wynikami tych zachowań.²⁰

¹³ J. Ruggie, *International responses to technology...*, s. 558–559.

¹⁴ A. Stein, *Coordination and collaboration: Regimes in an anarchic world...*, s. 139.

¹⁵ O. R. Young, *International regimes...*, s. 331–333.

¹⁶ R. O. Keohane, *After hegemony...*, s. 70.

¹⁷ R. Axelrod, *The evolution of cooperation...*, s. 3.

¹⁸ A. Stein, *Coordination and collaboration: Regimes in an anarchic world...*, s. 139–140.

¹⁹ R. O. Keohane, *The demand for international regimes*. [w:] S. Krasner (ed.), *International...*, s. 146–147.

²⁰ S. Krasner, *Structural causes and regime consequences: Regimes as intervening variables*, [w:] S. Krasner (ed.), *International...*, s. 5; M. Pietraś, *Koncepcje i realia reżimów międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe” 2002, nr 1–2, s. 88.

BASIC CASUAL VARIABLES → REGIMES → RELATED BEHAVIOUR AND OUTCOMES
Uwarunkowania przyczynowo-skutkowe → Reżimy → Powiązania zachowań i wyników

Schemat 1. Reżimy jako zmienna interweniująca

Źródło: S. Krasner, *Structural causes and regime consequences: Regimes as intervening variables*, [w:] S. Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca 1983, s. 5.

Konkludując, istota reżimów to wspomniane zasady, normy, reguły i procedury decyzyjne. Dzięki reżimom państwa osiągają wspólne zachowania kooperacyjne i poprzez kolektywne zachowania same powstrzymują się od pewnych działań w środowisku międzynarodowym, jednocześnie zakładając, iż inne państwa także będą się od pewnych poczynań powstrzymywać. Jak wspomniano środowisko międzynarodowe jest poliarchiczne i każde państwo dąży do realizacji własnych interesów, lecz dzięki reżimom mogą powstawać kooperacyjne zachowania.

SPECYFIKA REŻIMÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Specyfika reżimów międzynarodowych sprowadza się do określenia tych cech, które powodują, iż reżim dzięki nim wyróżnia się spośród innych form instytucjonalnych występujących w środowisku międzynarodowym. Według Marka Pietrasia występują cztery istotne różnice pomiędzy reżimami a innymi strukturami, które powstają w wyniku kooperacyjnych zachowań.²¹

Pierwsza różnica wynika z tego, iż reżimy wytwarzają działania kooperacyjne w bardzo wąskich obszarach stosunków międzynarodowych. Obszary te dotyczą np. rozbrojenia konwencjonalnego na terytorium Europy – Traktat o rozbrojeniu konwencjonalnym w Europie. Dlatego reżimy są jedynie częścią stosunków międzynarodowych i nie organizują ich, lecz jedynie stanowią element. Określają w sposób szczegółowy pewien obszar środowiska międzynarodowego; jakie działania mają państwa podejmować, a od jakich się powstrzymywać. Są to mechanizmy kooperacyjne, które w przypadku CFE odnoszą się do rozbrojenia konwencjonalnego.

Po drugie, reżimów międzynarodowych nie możemy utożsamiać z umowami międzynarodowymi. Większość reżimów ma charakter prawnomiędzynarodowy i u ich podstaw leżą regulacje prawa międzynarodowego, lecz w odróżnieniu od tych norm, nie muszą mieć postaci oficjalnych, formalnych porozumień. Ich istotą jest zgoda państw na określony rodzaj zachowań w stosunkach międzynarodowych – tzw. miękkie prawo (*soft law*).

Po trzecie, nie możemy utożsamiać reżimów z organizacjami międzynarodowymi. Najważniejsza różnica sprowadza się do braku możliwości reagowania reżimów na zmiany zachodzące w środowisku międzynarodowym. Organizacje uzyskują także osobowość prawną, a reżimy nie. Dodatkowo

²¹ Zob. *ibid.*, s. 89.

reżimy nie posiadają rozbudowanych struktur jak organizacje. Według Traktatu o rozbrojeniu konwencjonalnym w Europie, strukturą taką jest jedynie Wspólna Grupa Konsultacyjna, która działa w ramach OBWE.²²

Po czwarte wg M. Pietrasia szczególną cechą reżimów są procedury weryfikacji przyjętych regulacji. Do procedur zaliczyć możemy okresowe sprawozdania państw – stron z wykonywania reżimu, konferencje przeglądowe stron oraz grupy robocze i komisje, które sprawują nadzór nad przyjętymi regulacjami. Odnosząc to do Traktatu CFE, są to inspekcje na miejscu oraz konferencje przeglądowe (pierwsza taka konferencja odnośnie do CFE odbyła się w maju 1996 r.).²³

ETAPY PROCESU ADAPTACJI REŻIMU CFE

KU ADAPTACJI REŻIMU (1995–1997)

Dokonując analizy procesu adaptacji Traktatu CFE, należy przypomnieć, iż jest on drugim w historii (pierwszym był *Treaty of Intermediate Nuclear Forces*, skrót INF z 1987 r.),²⁴ a co najważniejsze dobrowolnym, niewynikającym z relacji zwycięzca – pokonany, międzynarodowym porozumieniem rozbrojeniowym. Został on ukształtowany w wyniku negocjacji prowadzonych w ramach Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (obecnie Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie).

Początkiem dialogu pomiędzy Wschodem (ZSRR) i Zachodem (USA) było podpisanie 8 grudnia 1987 r. w Waszyngtonie porozumienia o redukcji potencjałów nuklearnych (Traktat INF) obu supermocarstw.²⁵ W ten sposób zainicjowano długotrwały proces rozbrojeniowy, którego wynikiem był Traktat CFE – jako regulacja prawnomiędzynarodowa (*rule of law*) w sferze militarnych aspektów bezpieczeństwa państw. 19 listopada 1990 r. Traktat CFE został podpisany w Paryżu na Nadzwyczajnym Spotkaniu KBWE. Wszedł w życie 17 lipca 1992 r.²⁶ Formalnie nastąpiło to dopiero 9 listopada 1992 r. Wraz z wejściem w życie Traktatu CFE zaczął także obowiązywać Akt zamykający rokowania w sprawie stanów osobowych konwencjonalnych sił zbrojnych

²² E. Firlej, Z. Jopek, *Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (stan i perspektywy)*, Warszawa 1996, nr 13, s. 10.

²³ Z. Lachowski, *Budowa stabilności wojskowej w Europie: Adaptacja Traktatu CFE*, „Sprawy Międzynarodowe” 1999, nr 4, s. 40–41.

²⁴ E. Firlej, Z. Jopek, *op. cit.*, s. 4.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Traktat CFE był negocjowany w Wiedniu od 9 marca 1989 r. w ramach Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE).

w Europie (porozumienie CFE – 1A).²⁷ Traktat CFE wraz z CFE – 1A oraz Traktatem o otwartych przestrzozach (*Open Skies Treaty*) z 24 marca 1992 r. postrzegane są jako podstawa stabilności militarnej w Europie, który nastąpił po upadku dwublokowego systemu Wschód – Zachód.

Niemalże od samego początku istnienia reżimu CFE najbardziej kontrowersyjną kwestią był problem flanki. Strefa flankowa powstała w celu przeciwdziałania gromadzeniu wycofywanego ze strefy centralnej sprzętu na obszarach peryferyjnych. Dodatkowo traktat ograniczał liczbę kategorii sprzętu, które mogą być rozmieszczone w obszarze flankowym do trzech: czołgów, bojowych wozów opancerzonych oraz artylerii. Natomiast w art. IV ust. 1 Traktatu CFE, zawarta jest najważniejsza norma reżimu (jedno z najistotniejszych postanowień tego traktatu), mówiąca o zobowiązaniach państw–stron do ograniczenia, a jeżeli jest to konieczne, do zredukowania posiadanych przezeń czołgów bojowych, bojowych wozów opancerzonych, artylerii, samolotów bojowych i śmigłowców uderzeniowych.²⁸

Już od 1993 r. Rosja zaczęła domagać się radykalnych zmian w treści reżimu, gdyż według niej przestał on odpowiadać wymogom bezpieczeństwa tego państwa. Jak wiadomo południowa część flanki stanowiła najbardziej wysuniętą linię obrony Rosji w stosunku do pełnego konfliktów Kaukazu. Wraz z perspektywą rozszerzenia NATO na Wschód, kwestia rewizji flanki stała się przyczyną dyskusji na temat adaptacji reżimu CFE do nowej rzeczywistości.²⁹

17 listopada 1995 r. Wspólna Grupa Konsultacyjna uzgodniła pewne elementy rozwiązania problemu flanki. Zaznaczono jednak, iż wszelkie rewizje mogą być dokonane na szczycie państw, który odbył się w Lizbonie, w grudniu 1996 roku.³⁰ Konferencja przeglądowa została zdominowana przez sprawy flankowe. W dokumencie końcowym zachowano jednak specjalny reżim dla flanki, jednak wprowadzono szereg zmian. Po pierwsze, zmniejszono rozmiar strefy flankowej, określony w art. V ust. 4a,³¹ poprzez przesunięcie kilku obwodów (obłasti) do strefy rozszerzonej (Rosja) i centralnej poszerzonej (Ukraina). Są to: obwód pskowski w północno-zachodniej Rosji, obwód wołgogradzki, obwód astachański, część obwodu rostowskiego (Rostów nad Donem) na wschód od linii biegnącej od Kuszczewskiej do Wołgodońska, łącznie z Wołgodońskiem, miejsce składowania i remontów w Kuszczewskiej oraz wąski korytarz w kraju krasnodarskim, prowadzący do Kuszczewskiej,

²⁷ E. Firlej, Z. Jopek, *op. cit.*, s. 17.

²⁸ *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*, Ministerstwo Obrony Narodowej. Departament Wojskowych Spraw Zagranicznych, Warszawa 1995, s. 2–5.

²⁹ T. Otłowski, *Traktat CFE*, „Wojsko i Wychowanie” 2001, nr 5, s. 127.

³⁰ Por. A. D. Rotfeld (red.), *Kontrola zbrojeń. Rozbrojenie u progu XXI wieku*, Warszawa 2002, s. 37.

³¹ *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*, s. 3.

a także obwód odeski w zachodniej Ukrainie.³² Pułapy uzbrojenia dla mniejszego obszaru flankowego pozostały jednak bez zmian.

Po drugie, zwiększono pułapy dla rosyjskiej części byłego obszaru flankowego. Natomiast Ukraina otrzymała nowe limity dla okręgu odeskiego. Rosja zgodziła się na zamrożenie swoich stanów czołgów, bojowych wozów opancerzonych oraz artylerii na poziomie dotychczasowym, do 31 maja 1999 r., do momentu wejścia w życie nowych limitów. Dodatkowo Rosja uzyskała potwierdzenie możliwości rozmieszczenia trzech kategorii uzbrojenia lądowego w obrębie i poza swoim terytorium. Postanowiono również o ponownym podziale istniejących kwot tej broni na mocy porozumienia taszkienckiego z 1992 roku.³³ W zamian za to Rosja zobowiązała się do udzielania częstych informacji na temat swojej części, natomiast Ukraina miała udostępnić więcej informacji o stanach osobowych w obwodzie odeskim. Była także mowa o zaakceptowaniu przez obydwie państwa dodatkowych inspekcji zadeklarowanych miejsc, które są położone na obszarach obecnie wyłączonych z rejonu flankowego.³⁴

Dokument końcowy konferencji przeglądowej wszedł w życie 15 maja 1997 r. Zawarto w nim decyzję o adaptacji CFE do nowej rzeczywistości. Najbardziej przeciwne postanowieniom dokumentu końcowego były: Gruzja, Ukraina, Azerbejdżan i Mołdawia oraz państwa nadbałtyckie. Uważały one, iż postanowienia tego dokumentu faworyzują pozycję Rosji, powodują wzrost obecności wojskowej w pobliżu granic tych państw oraz bezpośrednio zagrażają bezpieczeństwu subregionalnemu.

Szczyt w Lizbonie odbył się w 1996 r. Zanim do niego doszło, główną kwestią w europejskiej debacie na temat polityki bezpieczeństwa była sprawa rozszerzenia NATO na wschód. W konsekwencji reżim CFE także stał się częścią dialogu na temat rozszerzenia w stosunkach pomiędzy NATO i Rosją. Ustalone blokowe pułapy odpowiadały podziałowi zimnowojennemu³⁵ i wówczas przestały być adekwatne. W tym aspekcie chodziło o nowych członków NATO i adaptowanie przez nich kwot uzbrojenia w strefie centralnej (Polska, Czechy i Węgry), co dotkliwie wpłynęłoby na sytuację Niemiec, które także znajdowały się w tej strefie. Próba wyjścia z tej sytuacji były koncepcje dostosowania reżimu CFE do nowej sytuacji, które były składane przez członków NATO i państwa b. Układu Warszawskiego.³⁶ Wraz z upływem czasu państwa NATO zaczęły modyfikować swe stanowiska oraz zastanawiać się na możliwością przejścia CFE od blokowego do wielonarodowego reżimu opartego na pułapach narodowych.

³² Por. Z. Lachowski, *Kontrola zbrojeń konwencjonalnych w Europie*, [w:] A. Kobieracki, Z. Lachowski, J. Nowak (red.), *Między równowagą sił a bezpieczeństwem kooperatywnym w Europie*, Warszawa 1999, s. 52.

³³ Z. Lachowski, *Budowa stabilności wojskowej...*, s. 40–41.

³⁴ Zob. A. D. Rotfeld (red.), *op. cit.*, s. 37–38.

³⁵ A. Mędykowski, *Tańszy pokój*, „Polska Zbrojna” 1997, nr 16, s. 19.

³⁶ J. Mendelsohn, *The CFE Treaty: in Retrospect under Review*, „Arms Control Today”, Kwiecień 1996, s. 10–11.

W grudniu 1996 r. odbył się szczyt OBWE w Lizbonie. Uzgodniono podczas niego dokument w sprawie dalszych rokowań adaptacyjnych CFE. Uzgodniono zachowanie wszystkich kategorii sprzętu i uzbrojenia, reżimu weryfikacji i informacji oraz obszaru stosowania. Strony zadeklarowały całkowite wypełnienie zobowiązań realizacji odnoszących się do kontroli zbrojeń i przyjęcia konkretnych adaptacji oraz domagały się zagwarantowania, iż proces ten nie naruszy interesów bezpieczeństwa państw-stron reżimu CFE. Dlatego też zgodnie z postanowieniami przyjętymi w Lizbonie, negocjacje odnośnie do adaptacji reżimu rozpoczęły się w styczniu 1997 r.

NEGOCJACJE ADAPTACYJNE CFE (1997–1999)

Rokowania adaptacyjne trwały od stycznia 1997 r. do listopada 1999 r. Brali w nich udział wszyscy członkowie CFE, czyli 30 państw-stron. W czasie negocjacji ukształtowało się kilka „ośrodków koncepcyjnych”,³⁷ które odmiennie postrzegały przyszły kształt adaptowanego reżimu CFE. Ośrodki te tworzone były przez państwa lub grupy państw, które miały kluczowe znaczenie dla całego CFE. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć: Sojusz Północnoatlantycki, Rosję, Niemcy i Francję.

21 stycznia 1997 r. na podstawie wypracowanego na szczycie państw w Lizbonie mandatu negocjacyjnego, w ramach Wspólnej Grupy Konsultacyjnej (WGK) rozpoczęły się rokowania adaptacyjne. Podczas posiedzenia 20 lutego 1997 r. NATO zgłosiło propozycję uzgodnioną na podstawie projektu amerykańskiego. Głównym postulatem było zniesienie dotychczasowej grupowej i strefowej struktury reżimu CFE (poza zmodyfikowaną w 1996 r. strefą flankową) oraz wprowadzenie kategorii pułapów narodowych i terytorialnych (liczony jako suma pułapu narodowego i aktualnie stacjonujących sił sojusznicznych w zakresie czołgów, BWP i artylerii – limity te nie dotyczyłyby sił powietrznych). Zakładano, iż możliwe byłoby przekroczenie pułapu terytorialnego tylko i wyłącznie w razie notyfikowanych manewrów wojskowych, operacji pokojowych z ramienia ONZ lub OBWE oraz dla czasowego stacjonowania. Wprowadzono także termin „specjalne środki stabilizujące”, czyli przewidywano zamrożenie pułapu terytorialnego Czech, Słowacji, Polski, Węgier, części Ukrainy, Białorusi i Okręgu Kaliningradzkiego do momentu następnej konferencji przeglądowej w 2001 r. oraz poszerzenia informacji o stacjonujących tam obcych wojskach i dodatkowych kwotach inspekcyjnych.³⁸ 7 marca na posiedzeniu WGK zostało przedstawione stanowisko Rosji wobec propozycji NATO. Rosja z uznaniem odniosła się do likwidacji struktury blokowej reżimu, jednak

³⁷ T. Ołowski, *Traktat CFE*, s. 129.

³⁸ P. Grudziński, *KBWE/OBWE wobec problemów pokoju i bezpieczeństwa regionalnego*, Warszawa 2002, s. 171.

odrzucono możliwość przyjęcia projektu jako podstawy rokowań. Według Rosjan projekt nie uwzględniał istnienia bloku wojskowo-politycznego obejmującego tylko część państw-stron reżimu CFE. Dodatkowo nie określono górnego pułapu na łączne siły NATO oraz umożliwiono stacjonowanie wojsk NATO poza jego obecnym obszarem, co w konsekwencji pozwalało na wypełnienie nimi różnicy pomiędzy pułapem terytorialnym a narodowym oraz dopuszczało czasowe rozmieszczenie wojsk ponad pułap terytorialny.³⁹

W dalszym ciągu występowały różnice zdań pomiędzy państwami NATO a Rosją. Odnosiły się one do kwestii flanki, wielkości potencjału militarnego NATO i obecności Sojuszu na terytoriach nowych członków. Dlatego też równoległe do rokowań w Wiedniu problem adaptacji CFE został włączony do rozmów prowadzonych w ramach przygotowań do podpisania układu o wzajemnych stosunkach pomiędzy Rosją i NATO.⁴⁰ Uwieńczenie tych rozmów nastąpiło 14 maja 1997 r. w Paryżu, gdzie Sekretarz Generalny NATO Javier Solana i rosyjski Minister Spraw Zagranicznych Jewgienij Primakow ogłosili (wcześniej uzgodniono ten akt w Moskwie), iż uzgodniono podpisanie Aktu Stanowiącego o wzajemnych stosunkach, współpracy i bezpieczeństwie między NATO a Rosją. Natomiast 27 maja 1997 r. podpisano w Paryżu Akt Stanowiący.⁴¹

Rozdział IV Aktu Stanowiącego, poświęcony siłom konwencjonalnym w Europie, podsumował rezultaty serii rokowań Solana – Primakow. Jego ustalenia potwierdzały m.in. ideę ustanowienia pułapów narodowych, dążenia obu stron do znaczących redukcji w uzbrojeniu i dostosowywania go wyłącznie do celów obronnych, potrzebę ograniczenia możliwości rozbudowy konwencjonalnych sił zbrojnych w Europie Środkowej i Wschodniej oraz dopasowanie limitów flankowych do nowych warunków. Najważniejszą kwestią był fakt wyłączenia z adaptacji CFE i jego ograniczeń kwestii dotyczących odpowiedniego wzmocnienia infrastruktury wojskowej nowych członków, przy jednoczesnym sprecyzowaniu okoliczności pozwalających na przyjęcie posiłków (agresja, misje pokojowe OBWE i NZ, ćwiczenia zgodnie z reżimem CFE⁴² i CSBM⁴³).

23 lipca 1997 r. WGK zatwierdziła ramowe porozumienie w sprawie „pewnych podstawowych elementów adaptacji traktatu”.⁴⁴ Uczestnicy reżimu zgodzili się na zastąpienie struktury blokowej reżimu systemem pułapów

³⁹ Informacja na temat procesu adaptacji Traktatu CFE, Wydział Kontroli Zbrojeń i Rozbrojenia Departamentu Polityki Bezpieczeństwa MSZ, Warszawa, 04.06.1997, s. 3.

⁴⁰ P. Grudziński, *op. cit.*, s. 172.

⁴¹ Z. Lachowski, *Kontrola zbrojeń...*, s. 66.

⁴² Zob. T. Otłowski, *Traktat o konwencjonalnych siłach...*, s. 40.

⁴³ Skrót CSBM czyli *Confidence and Security Building Measures* (Środki Budowy Zaufania i Bezpieczeństwa).

⁴⁴ *Decision of the Joint Consultative Group Concerning Certain Basic Elements for Treaty Adaptation*, dok. JCG.DEC/8/97, Wiedeń, 23 lipca 1997 r.

narodowych i terytorialnych oraz zobowiązywali się do powściągliwości w utrzymywaniu swoich zdolności militarnych. Dodatkowo uzgodniono, iż limity narodowe nie powinny przekraczać maksymalnych pułapów stanu posiadania, a także państwa-strony przyjęły do wiadomości, iż istota reżimu flankowego zostanie zachowana przy jednoczesnym dostosowaniu do struktury adaptowanego CFE.⁴⁵

Jak się okazało, w 1998 r. negocjacje w sprawie adaptacji CFE stanęły w martwym punkcie. Jednakże podczas spotkania ministrów państw OBWE w Oslo w dniach 2–3 grudnia 1998 r., państwa-strony reżimu CFE wyznaczyły nowy termin zamknięcia tych negocjacji, który miał przypaść na szczyt OBWE w Stambule w 1999 r.⁴⁶ Dzięki ustępstwom uzgodnionym pomiędzy Rosją i NATO w marcu 1999 r. został osiągnięty kompromis w kilku kwestiach. Udokumentowano to poprzez decyzję Wspólnej Grupy Konsultacyjnej z 30 marca 1999 r. i stworzyło ono warunki do finalizacji porozumienia adaptacyjnego. 19 listopada 1999 r. zostało podpisane Porozumienie o Adaptacji Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie.

ADAPTACJA CFE W STAMBULE (1999)

Prezydenci lub premierzy 30 państw-stron reżimu CFE wykorzystali swój udział w stambulskim „szczycie” Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, który odbył się w 25. rocznicę istnienia tej organizacji, do uroczystego podpisania 19 listopada 1999 r. dwóch dokumentów: a) Porozumienia o Adaptacji Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie⁴⁷ (podlegającego ratyfikacji); b) deklaracji politycznej – Aktu Końcowego Konferencji państw-stron Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (Akt Końcowy CFE).⁴⁸

Stambulskie Porozumienie o Adaptacji wprowadza liczne poprawki do pierwotnego reżimu z 1990 r. Ich celem jest dostosowanie reżimu do nowych warunków bezpieczeństwa w Europie. Dążono do stworzenia warunków dla wspólnej i niepodzielnej strefy bezpieczeństwa w Europie; równowagę sił zastąpiono pokojową współpracą.

Porozumienie o Adaptacji zniósło przestarzałą strukturę blokową na rzecz dwóch rodzajów pułapów: narodowych i terytorialnych (zob. tab. 1). Pierwszy pułap odnoszący się do państw – tzw. pułap narodowy ustalany jest dla każdego państwa-strony i obejmuje wszystkie pięć kategorii sprzętu i uzbrojenia. W skład

⁴⁵ Zob. A. D. Rotfeld (red.), *op. cit.*, s. 39–40.

⁴⁶ *Ibid.*, s. 40.

⁴⁷ Final Act of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe–1999, <<http://www.osce.org/ocs/english/1990-1999/cfe/cfeinact99e.htm>>.

⁴⁸ J. Kaczmarek, *Dwie konstytucje bezpieczeństwa europejskiego w XXI wieku*, „Wiedza Obronna” 2000, nr 4, s. 10; <<http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/cfe/cfeinact99e.htm>>.

Tab. 1. Pułapy narodowe/terytorialne uzbrojenia na mocy Porozumienia adaptacyjnego zawartego 19 listopada 1999 r. w Stambule

Państwo	Czołgi	BWO*	Artyleria	Samoloty	Śmigłowce
Armenia	220/220	220/220	285/285	100	50
Azerbejdżan	220/220	220/220	285/285	100	50
Belgia	300/544	989/1505	288/497	209	46
Białoruś ^b	1800/1800	2600/2600	1615/1615	294	80
Bulgaria	1475/1475	2000/2000	1750/1750	235	67
Czechy ^b	957/957	1367/1367	767/767	230	50
Dania	335/335	336/336	446/446	82	18
Francja	1226/1306	3700/3820	1192/1292	800	374
Grecja	1735/1735	2498/2498	1920/1920	650	65
Gruzja	220/220	220/220	285/285	100	50
Hiszpania	750/891	1588/2047	1276/1370	310	80
Holandia	520/809	864/1220	485/651	230	50
Islandia	0/0	0/0	0/0	0	0
Kanada	77/-	263/-	32/-	90	13
Kazachstan	50/50	200/200	100/100	15	20
Luksemburg	0/143	0/174	0/47	0	0
Mołdowa	210/210	210/210	250/250	50	50
Niemcy	3444/4704	3281/6772	2255/3407	765	280
Norwegia	170/170	275/282	491/557	100	24
Polska ^b	1730/1730	2150/2150	1610/1610	460	130
Portugalia	300/300	430/430	450/450	160	26
Rosja ^b	6350/6350	11280/11280	6315/6315	3416	855
w tym na flankach	1300	2140	1680	-	-
Rumunia	1375/1375	2100/2100	1475/1475	430	120
Słowacja ^b	478/478	683/683	383/383	100	40
Turcja	2795/2795	3120/3120	3523/3523	750	130
Ukraina ^b	4080/4080	5050/5050	4040/4040	1090	330
w tym w obwodzie odeskim	400	400	350	-	-
Węgry ^b	835/835	1700/1700	840/840	180	108
W. Brytania	843/843	3017/3029	583/583	855	350
Włochy	1267/1642	3172/3805	1818/2062	618	142
USA	1812/-	3037/-	1553/-	784	396

* Pominięto podkategorie: 1) transportery opancerzone + bojowe wozy z ciężkim uzbrojeniem oraz 2) bojowe wozy z ciężkim uzbrojeniem.

^b Państwa posiadające broń w składach.

Źródło: Z. Lachowski, *Budowa stabilności wojskowej w Europie: Adaptacja Traktatu CFE*, „Sprawy Międzynarodowe” 1999, nr 4, s. 43.

tych limitów wchodzi również dwa podlimity: dla jednostek czynnych oraz podkategorii uzbrojenia (transportery opancerzone i bojowe wozy pancerne z ciężkim uzbrojeniem). Dla państw NATO podlimity dla jednostek czynnych są równe ich limitom narodowym. Drugi rodzaj odnosi się do terytorium – są to tzw. pułapy terytorialne, które zastąpiły podpułapy strefowe (regionalne) i podobnie jak one gwarantować mają w miarę równomierne rozmieszczenie wspomnianego uzbrojenia w strefie stosowania reżimu. Pułapami terytorialnymi

nie objęto jednak samolotów i śmigłowców.⁴⁹ Należy dodać, iż pułapy terytorialne mają być albo równe, albo wyższe od pułapów narodowych oraz dotyczą wyłącznie państw położonych od Atlantyku po Ural (nie dotyczy to Stanów Zjednoczonych i Kanady).⁵⁰

W Porozumieniu Adaptacyjnym przewidziano redukcję ciężkiego uzbrojenia o ponad 9 tys. sztuk w porównaniu z limitami zawartymi początkowo w reżimie CFE (tab. 2).⁵¹ Niektóre z państw zaproponowały znaczną redukcję sprzętu. Wśród tych państw Stany Zjednoczone zadeklarowały redukcję o 42% swoich maksymalnych limitów. Także Niemcy zadeklarowały, iż zredukują o około 9% swoje potencjały. Propozycja rosyjska przewidywała zredukowanie około 385 sztuk sprzętu objętego reżimem i przekazanie tej części swojej kwoty Kazachstanowi.⁵²

Tab. 2. Pułapy narodowe dla sił konwencjonalnych z 1990 oraz zawarte w Porozumieniu o Adaptacji z 1999 r.

		Czołgi	BWO	Artyleria	Samoloty	Śmigłowce
NATO	1990	19 142	29 822	18 286	6 662	2 000
	1999 ^a	19 096	31 787	19 529	7 273	2 282
Układ Warszawski/ b. UW	1990	20 000	30 000	20 000	6 800	2 000
	1999 ^b	16 478	24 783	16 783	5 930	1 712
Razem	1990	39 142	59 822	38 286	13 462	4 000
	1999	35 574	56 570	36 312	13 203	3 994
Różnica	–	–3 568	–3 252	–1 974	–259	6

^a Poszerzenie NATO „16+3”.

^b Były Układ Warszawski – 3 państwa, które wstąpiły do NATO.

Źródło: A. D. Rotfeld (red.), *Kontrola zbrojeń. Rozbrojenie u progu XXI wieku*, Warszawa 2002, s. 44.

Porozumienie o Adaptacji wprowadziło system pułapów narodowych i terytorialnych, które są bardziej precyzyjnie skonstruowane, aniżeli struktura pułapów dla sprzętu objętego reżimem CFE, który mógł być rozmieszczany lub przemieszczany w rozległych rejonach strefowych.⁵³ Porozumienie Adaptacyjne wprowadza ograniczenie, iż jakiegokolwiek zwiększenie limitu narodowego jednego państwa–strony powinno pociągnąć za sobą zmniejszenie limitu narodowego innego państwa lub państw w tej samej kategorii. Dodatkowo o takiej zmianie limitu państwa powinny poinformować inne państwa–strony na 90 dni przed jej wejściem w życie. W okresach pomiędzy konferencjami przeglądowymi pułapy i podlimity narodowe dla jednostek czynnych nie mogą być zwiększane o więcej

⁴⁹ M. Zadrozny, *Ten sam, ale nie taki sam*, „Polska Zbrojna” 1999, nr 49, s. 14.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Zob. A. D. Rotfeld (red.), *op. cit.*, s. 44.

⁵² T. Otłowski, *Traktat CFE...*, s. 130.

⁵³ P. Grudziński, *op. cit.*, s. 174.

niz 40 czołgów, 60 bojowych wozów opancerzonych i 20 środków artyleryjskich lub 20% ustalonego pułapu narodowego, w zależności od tego, która z tych kwot jest większa.⁵⁴ Warunek postawiono jednak następujący: w żadnym wypadku limit nie może być zwiększony o więcej niż 150 czołgów, 250 bojowych wozów opancerzonych i 100 środków artyleryjskich. Liczba samolotów bojowych i śmigłowców uderzeniowych mogła być zwiększona odpowiednio o 30 i 25 sztuk. Każde zwiększenie limitów lub podlimitów narodowych dla jednostek czynnych, jeżeli wykracza poza dozwolony poziom, będzie wymagało jednogłośnej decyzji wszystkich państw–stron reżimu. Jednak każde państwo będzie mogło zwiększyć swoje pułapy lub podlimity dla jednostek czynnych, pod warunkiem, iż dokona jednoczesnej redukcji swojego pułapu narodowego o cztery jednostki z tej samej kategorii sprzętu objętego reżimem.⁵⁵

Zwiększać można także pułapy lub podlimity terytorialne. Można dokonać zwiększenia pułapu terytorialnego przez państwo–stronę pod warunkiem odpowiedniego zmniejszenia takiego limitu przez inne państwo–stronę. Parametry odnośnie do przekraczania pułapów i podlimitów są takie same i wymagają udziału wszystkich stron reżimu CFE.

W Porozumieniu Adaptacyjnym przewidziano wyjątki od limitów terytorialnych i narodowych powyżej omówionych. Dotyczy to operacji pokojowych i tranzytu wojsk, które mogą być przeprowadzane w strefie stosowania przez OBWE i ONZ. Wyjątek ten obejmuje także ćwiczenia wojskowe i rozmieszczenia tymczasowe wojsk w strefie reżimu.

Postanowienia Porozumienia Adaptacyjnego w sposób bezpośredni nie odnoszą się do rejonu flankowego, jednakże jego funkcja pozostaje utrzymana. Państwa, które znalazły się w byłym obszarze flankowym (12 państw),⁵⁶ będą mogły zwiększać swoje pułapy i podlimity terytorialne tylko wtedy, gdy inne państwa znajdujące się w tym obszarze dokonają zmniejszenia swoich pułapów czy też podlimitów. Dodatkowo Rosja i Ukraina oprócz limitów narodowych i terytorialnych – tak jak wszystkie państwa tego obszaru – otrzymały po jednym podlimicie dla leningradzkiego i północnokaukaskiego okręgu wojskowego łącznie. Wyłączono jednak niektóre rejon administracyjny w przypadku Rosji oraz obwód odeski na Ukrainie.⁵⁷ Państwa te również nie mogą przekroczyć w żadnym wypadku swoich pułapów lub podlimitów terytorialnych o większą kwotę aniżeli limity rozmieszczenia tymczasowego. Rosja i Ukraina mogły tymczasowo, poza swoimi obszarami skrzydłowymi, rozmieścić siły odpowiadające wielkością maksymalnie trzech dywizji.⁵⁸

⁵⁴ A. D. Rotfeld (red.), *op. cit.*, s. 45.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Państwa te to: Armenia, Azerbejdżan, Bułgaria, Gruzja, Grecja, Islandia, Mołdawia, Norwegia, Rumunia, Rosja, Turcja oraz Ukraina.

⁵⁷ M. Zadrozny, *Ten sam, ale nie taki sam...*, s. 15.

⁵⁸ S. K. Oznobiszczew, *Problemy ograniczenija obycznych woorużenij, [w:] Rossija i zapad: krizis odnoszenija w sferie biezopastnosti i problema kontrolia nad woorużenijami*, Moskwa 1999, s. 64–68.

Sprawy związane z uzbrojeniem Rosji i sprzętem rozlokowanym w obszarze flankowym tego państwa zostały rozwiązane w politycznie wiążącym Akcie Końcowym CFE i Deklaracji OBWE, które zostały przyjęte na szczycie w Stambule.⁵⁹

Kwestia stabilności w Europie Środkowo-Wschodniej. Rosja w czasie szczytu w Stambule wyrażała obawy co do przyszłego poszerzenia NATO, pomimo iż uważała, że jej interesy w tym regionie są wystarczająco dobrze zabezpieczone.⁶⁰ Domagała się także stworzenia tzw. „strefy stabilności” w Europie Środkowej. Aby rozwiać obawy Rosji do Aktu Końcowego CFE włączono polityczne deklaracje Białorusi, Czech, Niemiec, Polski, Słowacji, Ukrainy i Węgier. Państwa te zobowiązały się w nich do zamrożenia swych pułapów terytorialnych, natomiast państwa Grupy Wyszehradzkiej obiecały obniżyć swe pułapy terytorialne w siłach lądowych poprzez konwersję kwot broni składowanej w następnych kilku latach – do 2002/2003 roku łącznie o 1700 sztuk broni.⁶¹ Istotną rzeczą jest to, iż wszystkie te państwa zastrzegły sobie prawo do przyjmowania tymczasowo dyslokowanych wojsk w sile do trzech brygad.

Wobec deklaracji państw Europy Środkowej, Rosja zobowiązała się do powściągliwości odnośnie do sprzętu i uzbrojenia ograniczonego reżimem, który był rozmieszczony w obwodzie kaliningradzkim i pskowskim oraz wyraziła gotowość do niezwiększania na stałe liczebności swoich sił lądowych i powietrznych.⁶² Wyjątek, możliwość rozmieszczenia rosyjskich sił w tym terenie tymczasowo.

Wymóg zgody państwa-gospodarza. Z punktu widzenia państw-stron reżimu zapis o obecności obcych wojsk na ich terytoriach budził wiele wątpliwości. Dlatego też członkowie reżimu w czasie negocjacji nad Porozumieniem Adaptacyjnym próbowali uniknąć takiego zapisu, odnoszącego się do obecności obcych wojsk na terytorium państwa-strony CFE, w szczególności na terytorium Gruzji i Mołdawii.⁶³ Państwa te osiągnęły porozumienie z Rosją odnośnie do wycofania lub też redukcji uzbrojenia rosyjskiego z ich terytoriów. Zostało to zapisane w Akcie Końcowym CFE⁶⁴ oraz potwierdzone w Deklaracji OBWE, która została przyjęta na szczycie w Stambule⁶⁵. W art. I Porozumienia o Adaptacji postanowiono, iż sprzęt i uzbrojenie ograniczone reżimem, które

⁵⁹ A. D. Rotfeld (red.), *op. cit.*, s. 50.

⁶⁰ W. Czernow, *Osnownyje elementy adaptirowannogo Dogawora ob. Obycznyh woorużionnyh silach w Jewropie*, [w:] *Rossija i zapad: krizis odnoszenija w sferie bezopastnosti i problema kontrolia nad woorużenijami*, Moskwa 1999, s. 68.

⁶¹ P. Grudziński, *op. cit.*, s. 174–175.

⁶² A. D. Rotfeld (red.), *op. cit.*, s. 51.

⁶³ T. Otłowski, *Traktat o konwencjonalnych silach...*, s. 45–46.

⁶⁴ < <http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/cfe/cfeinact99e.htm> > .

⁶⁵ < <http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/cfe/cfelreve.htm> > .

znajduje się w posiadaniu danego państwa–strony może przebywać na terytorium innego państwa–strony tylko i wyłącznie w zgodzie z normami prawa międzynarodowego, za zgodą państwa–gospodarza lub też na podstawie stosownej rezolucji RB ONZ.⁶⁶ Państwo–gospodarz musi wydać zgodę na stacjonowanie obcych wojsk z wyprzedzeniem oraz musi to być notyfikowane zgodnie z Protokołem o wymianie informacji. Należy podkreślić, iż adaptowany reżim CFE dokonał umocnienia równowagi regionalnej oraz potwierdził suwerenność państw, które sąsiadują z Rosją.

UWAGI KOŃCOWE

Konkludując, należy stwierdzić, że Porozumienie Adaptacyjne do tej pory nie weszło w życie. Opóźnienia wynikają z braku ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie NATO oraz opóźnienia spowodowane przez Rosję. Już jesienią 1999 r. Rosja przekroczyła limity flankowe dla uzbrojenia i sprzętu ograniczonego Postanowieniem Adaptacyjnym na Północnym Kaukazie. Państwa NATO warunkują ratyfikację Porozumienia od wypełniania przez Rosję zobowiązań przyjętych w 1999 r. Dotyczą one zmniejszenia przekroczeń limitów na południowej flance w związku z operacją w Czeczenii oraz zgody na dodatkowe wizyty oceniające, które umożliwiłyby zweryfikowanie przyjętych zobowiązań. Kolejna kwestia to konieczność całkowitego wycofania rosyjskich sił z Mołdawii i Gruzji – wykonano te postanowienia pod koniec 2001 r., lecz nie zlikwidowano baz wojskowych w Gruzji, co jest warunkiem koniecznym do spełnienia.

SUMMARY

The present study is above all, an analysis of the causes of adaptation of CFE Treaty (Conventional Disarmament Regime in Europe) in the aspect of international regimes theory. The study does not exhaust the topic, but it attempts to elucidate the factors which caused this process. It also makes an attempt at answering the question regarding the organization of complete behaviours in polyarchic international environment in the conditions of its decentralization. The conditions in which cooperation is possible, depend on the development of international institutions, in which regimes play a considerable role. This problem involves presentation of theoretical considerations in order to elucidate the essence and specific character of international regimes. With regard to CFE Treaty it concerns the mechanism which causes that the regime has been adopted to a new international situation on the European continent and strengthened the feeling of conventional security on the arena of international politics.

⁶⁶ Zob. <<http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/cfe/cfeinact99e.htm>> .